

JAAC 62.25

Estratto di una decisione del Consiglio federale del 29 ottobre 1997

Protection de la nature et du paysage. Subvention fédérale.

Art. 13 al. 1 LPN.

Etant donné que les demandes déposées dépassent les moyens financiers à disposition, les subventions sont octroyées selon l'ordre de priorité du DFI.

Le fait de figurer dans l'Inventaire des sites construits à protéger en Suisse et d'être au bénéfice d'une subvention cantonale ne donne pas automatiquement le droit d'obtenir une subvention au sens de la LPN.

Natur- und Heimatschutz. Bundesbeitrag.

Art. 13 Abs. 1 NHG.

Da die eingereichten Gesuche die verfügbaren finanziellen Mittel übersteigen, werden die Beiträge gemäss der Prioritätenordnung des EDI erteilt.

Die Tatsache, dass ein Objekt im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz aufgeführt ist und dass ein Kantonsbeitrag gesprochen worden ist, gibt nicht automatisch einen Anspruch auf einen Beitrag nach dem NHG.

Protezione della natura e del paesaggio. Sussidio federale.

Art. 13 cpv. 1 LPN.

Visto che le domande presentate superano i mezzi finanziari a disposizione, i sussidi vanno attribuiti secondo l'ordine di priorità stabilito dal DFI.

Il fatto di figurare nell'Inventario degli abitati meritevoli di protezione e di avere ricevuto un sussidio cantonale non dà automaticamente il diritto di ottenere un sussidio ai sensi della LPN.

I

A. Il 10 marzo 1994 l'Ufficio federale della cultura (UFC) ha respinto un'istanza di sussidio presentata dal Dipartimento del territorio del Cantone Ticino per conto dei Comuni di A e B. La richiesta tendeva all'ottenimento di un sussidio per l'acquisto dei terreni circostanti la Chiesa parrocchiale di C, repertoriata nell'Inventario federale degli abitati meritevoli di protezione (in seguito: Inventario). Detto acquisto intendeva permettere l'attribuzione di queste terre, di proprietà di una società privata, ad una zona di protezione per uso prevalentemente agricolo. La spesa prevista per l'espropriazione dei terreni, per una superficie complessiva di circa 16 000 m², era di 4 350 000 franchi.

L'UFC ha respinto la domanda in virtù degli art. 4 e 5 cpv. 2 lett. d dell'ordine di priorità del 30 giugno 1993 del Dipartimento federale dell'interno (DFI) in materia di protezione del paesaggio (in seguito: ordine di priorità, RS 451.71), vista la situazione finanziaria precaria. A fronte di un crescente numero di domande vi sarebbe una sensibile riduzione dei mezzi a disposizione ed i crediti concessi per il futuro sarebbero già impegnati.

B. Il Comune di A ha impugnato la decisione dell'UFC con ricorso al DFI, facendo riferimento all'acquisto di parte della particella x sita sul suo territorio e sottolineando la grande importanza della Chiesa di C, che richiederebbe non solo la conservazione integrale bensì anche misure per impedire gli interventi che potrebbero alterare il paesaggio circostante. Vista la rilevanza dell'oggetto, la misura richiesta andrebbe introdotta nella prima categoria dell'ordine di priorità e la motivazione dell'UFC su questo punto sarebbe incompleta. Del resto, anche ammettendo l'inserimento della struttura nell'ordine di priorità 2 o 3, l'istanza dovrebbe essere accolta in applicazione delle deroghe eccezionali previste dall'ordine di priorità applicabile. L'acquisto dei terreni in questione sarebbe l'unico mezzo per salvaguardare la chiesa, tanto più che la misura sarebbe urgente. Il Comune avrebbe già intrapreso la procedura di modifica del piano regolatore per proteggere la chiesa.

C. Con decisione del 6 agosto 1996, il DFI ha respinto il gravame del Comune di A concernente la particella x, rilevando che l'intervento per proteggere la Chiesa di C figurerebbe nell'ordine di priorità 3, visto che l'oggetto del finanziamento non sarebbe il complesso della chiesa, bensì l'acquisto del terreno circostante. Indipendentemente dal fatto che la misura potrebbe essere catalogata nell'ordine di priorità 2, i crediti per gli oggetti figuranti nell'ordine di priorità 1 sarebbero già da tempo esauriti, per cui la decisione dell'UFC sarebbe corretta e sufficientemente motivata. Inoltre, il fatto che dal

1° giugno 1995 la Chiesa di C risulta iscritta nell'Inventario e che il Cantone abbia stanziato un credito per l'acquisto della particella x non darebbe al Comune di A un diritto al sussidio.

Infine, non vi sarebbe spazio per l'applicazione delle misure eccezionali previste dall'art. 7 lett. a dell'ordine di priorità. Tra l'altro, il ricorrente non avrebbe dimostrato che l'espropriazione del terreno sarebbe la sola misura in grado di proteggere la chiesa e anche il carattere urgente della misura non sarebbe stato provato. Ad esempio, dall'incarto non risulterebbe un'intenzione dell'attuale proprietario di costruire in un prossimo futuro.

D. Il 4 settembre 1996 il Comune di A ha interposto un ricorso amministrativo al Consiglio federale avverso la summenzionata decisione del DFI, evidenziando avvantutto l'inserimento del complesso della Chiesa di C nell'Inventario. (...)

Il nuovo Piano regolatore provvisorio del Comune prevederebbe che il terreno circostante la chiesa, originariamente inserito in zona edificabile, resti vincolato alla Zona di Pianificazione e bloccato in vista d'acquisto. La decisione del DFI non terrebbe però conto del fatto che queste nuove norme del Piano regolatore non sarebbero ancora state approvate dal Consiglio di Stato ticinese e che sarebbero oggetto di un ricorso interposto dalla società proprietaria del terreno da acquistare. La misura di aiuto finanziario sarebbe quindi urgente e giustificerebbe una deroga, visto che l'acquisto immediato del sedime circostante la chiesa sarebbe una misura per tutelare un monumento di importanza nazionale e che nel primo semestre del 1997 dovrebbe prendere avvio il restauro interno della chiesa.

Questa situazione sarebbe stata riconosciuta dall'autorità cantonale che, nonostante le difficoltà finanziarie, avrebbe concesso un credito di complessivi 679 400 franchi per l'acquisto di parte del terreno, operazione il cui costo complessivo dovrebbe essere di 2 500 000 franchi secondo un accordo fra l'autorità comunale ed il proprietario del terreno.

Il ricorrente sottolinea poi che, nel caso vi fosse la concessione del sussidio ma non venisse realizzato l'acquisto, vi sarebbe la possibilità di chiedere al Comune la restituzione del sussidio.

E. Invitato a presentare le osservazioni responsive, il DFI, in data 10 ottobre 1996, ha dichiarato di non avere nulla da aggiungere in merito all'aspetto sostanziale del gravame, che andrebbe pertanto respinto. Il DFI ha al contempo ribadito di non ritenere necessario un sopralluogo.

F. Il 22 ottobre 1996 il ricorrente ha confermato integralmente le argomentazioni e conclusioni contenute nello scritto ricorsuale.

(...)

II

1.1. Secondo l'art. 72 lett. a PA, il Consiglio federale è competente per trattare i ricorsi contro le decisioni dei suoi Dipartimenti, salvo, fra l'altro, nei casi in cui le decisioni sono impugnabili mediante ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale (TF; art. 74 lett. a PA). Il rimedio di diritto che porta all'Alta

Corte federale è però escluso quando si tratta di impugnare una decisione di rilascio o rifiuto di un sussidio, al cui ottenimento la legislazione federale non conferisce un diritto (cfr. art. 99 cpv. 1 lett. h della legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria [OG], RS 173.110).

Secondo la prassi del TF sussiste un diritto al sussidio se le condizioni per l'ottenimento dello stesso sono esaustivamente descritte in una legge o in un'ordinanza e se la decisione sull'attribuzione del sussidio non è rimessa all'apprezzamento dell'autorità. Non è a priori escluso un diritto al sussidio federale se l'amministrazione gode di un certo potere discrezionale o se può fissare l'importo del sussidio entro determinati limiti (DTF 110 Ib 300, 100 Ib 342, 99 Ib 422). Vi è invece da ritenere che vi sia libertà d'apprezzamento dell'amministrazione laddove l'autorità ha la facoltà di accordare sussidi. Una «Kann-Bestimmung» rappresenta di solito un indizio contro il diritto al sussidio, a meno che non vi siano elementi indicanti il contrario (cfr. DTF 117 Ib 228 consid. 2b, DTF 110 Ib 153 consid. 1b, 300 consid. 1).

1.2. A parte il fatto che il ricorrente non sembra contestare il fatto che la legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN, RS 451) non dia un diritto al sussidio, occorre rilevare che l'art. 13 LPN prevede che la Confederazione *può* promuovere la protezione della natura e del paesaggio assegnando sussidi fino al 35% delle spese per la conservazione di vari oggetti. La formulazione potestativa induce ad escludere che sussista un diritto all'aiuto federale, tanto più se si considera l'art. 16a LPN, secondo cui l'Assemblea federale stabilisce, con il bilancio di previsione, l'importo massimo dei sussidi che possono essere assegnati durante l'anno di preventivo. La limitatezza dei fondi a disposizione è un ulteriore elemento che porta ad escludere che vi sia un diritto al sussidio e questo rispetta il senso della base legale (cfr. Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale del 12 novembre 1965, FF 1965 III 77, in particolare pag. 86 seg.). Inoltre, il diritto applicabile non definisce in modo esauriente le condizioni dalle quali dipende la concessione dei sussidi, per cui l'autorità non ha l'obbligo di accordare il sussidio se il richiedente soddisfa le condizioni (cfr. GAAC 49.59).

Per questi motivi è escluso il ricorso di diritto amministrativo ed è ammissibile il ricorso amministrativo al Consiglio federale.

2. (...)

3. Come già sottolineato, secondo l'art. 13 cpv. 1 LPN, la Confederazione può promuovere la protezione della natura e del paesaggio assegnando sussidi fino al 35% delle spese per la conservazione di paesaggi, dell'aspetto di abitati, di luoghi storici, di rarità naturali e di monumenti culturali meritevoli di protezione. Il sussidio è assegnato solamente se anche il Cantone contribuisce equamente alle spese. L'aliquota del sussidio è determinata secondo l'importanza dell'oggetto da proteggere (art. 4), l'ammontare delle spese e la capacità finanziaria del Cantone.

4. L'art. 13 cpv. 2 della legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (LSu, RS 616.1) stabilisce che, se le domande presentate o prevedibili superano i mezzi a disposizione, i dipartimenti competenti istituiscono un ordine di priorità per la valutazione delle domande. Sulla base di questa norma, il 30 giugno 1993 il DFI ha adottato l'ordine di priorità che si applica a tutti gli aiuti finanziari previsti dalla LPN e dalla rispettiva ordinanza

d'esecuzione e di competenza dell'UFC e del DFI (art. 1 dell'ordine di priorità). Il principio dell'ordine di priorità è che la Confederazione promuove le misure di protezione del paesaggio assolutamente necessarie e non rinviabili (art. 2 cpv. 1 dell'ordine di priorità). L'adozione di misure di protezione del paesaggio non dà necessariamente diritto ad aiuti finanziari (art. 2 cpv. 2 dell'ordine di priorità).

Gli art. 3 a 5 dell'ordine di priorità stabiliscono le varie priorità per l'attribuzione dei sussidi. Nella priorità 1 (art. 3) figurano le misure di protezione del paesaggio ai sensi della LPN e dell'ordinanza del 16 gennaio 1991 sulla protezione della natura e del paesaggio (OPN, RS 451.1) che non rientrano nelle priorità 2 e 3.

Appartengono alla priorità 2 (art. 4) i sussidi destinati ad oggetti appartenenti a collettività di diritto pubblico (p. es. Cantoni, Comuni parrocchie, patriziati, corporazioni) che non rientrano nella priorità 3.

Nella priorità 3 rientrano le misure adottate in Cantoni finanziariamente forti (art. 5 cpv. 1 dell'ordine di priorità) ed i sussidi destinati ad edifici ecclesiastici e all'acquisto di terreni ed immobili (art. 5 cpv. 2 lett. a e d dell'ordine di priorità).

5. Viste le disposizioni menzionate, segnatamente l'art. 5 cpv. 2 lett. d dell'ordine di priorità, il Consiglio federale ritiene corretta la classificazione del progetto d'acquisto nella priorità 3. Assimilando tale misura alla struttura ecclesiastica, ci si può eventualmente chiedere se si rimanga nell'ambito della priorità 3 (art. 5 cpv. 2 lett. a dell'ordine di priorità), oppure se possa essere ammessa la priorità 2 (sussidiaria rispetto alla 3), appartenendo la chiesa ad una collettività di diritto pubblico (art. 4 dell'ordine di priorità). Come giustamente rilevato dal DFI nella decisione impugnata, nella fattispecie detta questione può anche rimanere aperta, poiché i sussidi a disposizione e da distribuire risultano essere stati comunque esauriti a favore degli oggetti figuranti nella priorità 1. Un tale utilizzo delle risorse da parte dell'UFC è senz'altro conforme alla legge, visto che l'ordine di priorità stabilito nell'ordine di priorità (in esecuzione di quanto previsto dalla LPN e dalla LSu) deve permettere di concentrare gli sforzi finanziari *in primis* sui beni più importanti facenti parte della priorità 1. Le ristrettezze finanziarie della Confederazione obbligano a scelte oculate, in modo da promuovere le misure assolutamente necessarie e non procrastinabili. È quindi inevitabile e giuridicamente corretto, che l'autorità federale privilegi taluni interventi rispetto ad altri, riservando ad ulteriori operazioni reputate meno importanti un aiuto finanziario unicamente laddove restino sufficienti risorse finanziarie inutilizzate. L'UFC, durante la procedura ricorsuale davanti al DFI, ha del resto menzionato alcune cifre significative, visto che, alla fine del 1994, i fondi stanziati dalla Confederazione nell'ambito del patrimonio culturale erano stati fissati a 12 200 000 franchi, a fronte di richieste per complessivi 53 478 170 franchi da parte dei Cantoni. Anche nel 1996, pur essendovi un certo calo delle richieste (38 720 376 franchi), il budget a disposizione (12 700 000) è nuovamente risultato largamente insufficiente, tanto che numerose domande concernenti altri oggetti di importanza nazionale sono state respinte.

6. Non è intenzione del Consiglio federale negare il valore della Chiesa di C. È però d'altra parte vero che il fatto di figurare nell'Inventario non dà di per sé il diritto di ottenere un sussidio ai sensi della LPN e dell'ordine di

priorità, che non prevedono un diritto in tal senso (cfr. consid. 5). Ugualmente, il sussidio accordato dal Cantone nel 1996 non apre automaticamente la porta al sussidio federale. In effetti, l'art. 13 LPN pone come condizione per la concessione dell'aiuto da parte della Confederazione l'attribuzione di un contributo cantonale. Ciò significa che senza quest'ultimo è escluso il sostegno della Confederazione, ma non vi è un obbligo di sussidio dell'autorità federale se il Cantone decide di finanziare un intervento.

7. Il ricorrente chiede l'applicazione delle eccezioni dell'art. 7 dell'ordine di priorità, visto il particolare valore della chiesa e la necessità di misure di salvaguardia urgenti. La menzionata disposizione prevede che eccezionalmente possono essere prese in considerazione domande di sussidio appartenenti alla seconda o terza categoria, se la conservazione di un oggetto unico e particolarmente minacciato richiede misure urgenti che non verrebbero altrimenti adottate o che non potrebbero essere finanziate in altro modo (lett. a), oppure se per mantenere un insediamento di importanza nazionale sono necessari provvedimenti speciali e se esistono ragioni particolari (lett. b).

Nella fattispecie non si tratta di valutare il carattere di oggetto unico e/o di importanza nazionale della Chiesa di C, quanto di esaminare se esistano minacce o altre ragioni particolari che richiedono misure urgenti concrete o provvedimenti speciali, in particolare l'acquisto dei terreni circostanti l'edificio ecclesiastico.

Una particolare minaccia potrebbe essere rappresentata da misure concrete o già sufficientemente circostanziate, quali ad esempio eventuali intenzioni di interventi edificatori da parte degli attuali proprietari dei menzionati terreni. Dagli atti dell'incarto non risulta che vi sia una situazione del genere.

Anche la volontà di vendere il fondo al miglior offerente, con la presunta impossibilità materiale per il Comune di fare fronte ad altri concorrenti per mancanza di mezzi finanziari, non può essere considerata alla stregua di minaccia particolare. Inoltre, un eventuale cambiamento di proprietario del sedime circostante la chiesa non rappresenta di per sé un pericolo concreto, visto che un pericolo, come già detto in precedenza, potrebbe essere eventualmente ammesso solo in presenza di determinati progetti concreti da parte dell'acquirente.

È pur vero che il previsto nuovo piano regolatore, che stabilisce l'esclusione dei fondi circostanti la chiesa dalla zona edificabile ed il loro inserimento in una zona di pianificazione che non permette di procedere a determinati interventi, non può attualmente essere applicato non essendo ancora stato approvato dal Consiglio di Stato del Cantone Ticino ed essendo oggetto di un ricorso. Tuttavia, soprattutto in assenza di altri elementi particolari, ciò non basta per ammettere un'urgenza di intervento a livello di sussidio. Inoltre, restano aperte varie possibilità a proposito di un'eventuale espropriazione o di una trattativa di acquisto fra il Comune e gli attuali proprietari dei terreni, per cui non vi sono nemmeno elementi definitivi a proposito del finanziamento. Vi è quindi da ritenere che non è possibile ammettere l'esistenza di ragioni particolari che potrebbero giustificare un intervento della Confederazione sulla base dell'art. 7 dell'ordine di priorità.

JAAC 62.25 - Estratto di una decisione del Consiglio federale del 29 ottobre 1997

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	62
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 003 851

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.